

В.М. Бабакін

АДМІНІСТРАТИВНИЙ ПРИМУС В ДІЯЛЬНОСТІ ТРАНСПОРТНОЇ МІЛІЦІЇ: ПОНЯТТЯ ТА ПРОБЛЕМА НОРМАТИВНОГО ЗАКРІПЛЕННЯ

Держава для виконання своїх завдань та функцій, зокрема у сфері охорони прав і свобод громадян, підтримання громадського порядку і громадської безпеки, повинна використовувати всі можливі засоби, включаючи заходи адміністративного примусу, безперечно, на чітких правових засадах. Шляхом його використання реалізуються також найважливіші правоохоронні функції транспортної міліції.

Практична реалізація транспортною міліцією заходів адміністративного примусу завжди пов'язана із обмеженням, причому часто – досить суттєвим, прав і свобод громадян, а також прав і законних інтересів різних юридичних осіб. У зв'язку з цим актуальним є створення відповідних правових засад застосування цих заходів, тобто забезпечення належного його правового регулювання.

Від досконалості нормативної регламентації процесу діяльності транспортної міліції щодо застосування заходів адміністративного примусу, чіткості приписів, наявності розвинутої системи законодавства в багатьох випадках залежить також ефективність зазначеної діяльності.

Окремі питання теоретичних досліджень застосування адміністративного примусу розглядалися провідними науковцями, а саме: О.М. Бандуркою, Ю.П. Битяком, Д.М. Бахрахом, Є.В. Додіним, В.В. Зуй, А.Т. Комзюком, С.В. Ківаловим, В.К. Шкарупюю та іншими.

Головною метою даної статті є дослідження поняття адміністративного примусу та порядок його застосування працівниками транспортної міліції, а також закріплення цього поняття на законодавчому рівні.

Важливість визначення і розкриття змісту адміністративного примусу та його застосування транспортною міліцією диктується необхідністю більш повного врахування таких аспектів, які пов'язані, по-перше, із специфікою транспорту та відносин, що виникають в процесі транспортування; по-друге, з самим змістом адміністративного примусу, який передбачає необхідність чіткого визначення його місця в чинному законодавстві та системі правоохоронної діяльності.

Дослідження проблеми застосування транспортною міліцією адміністративного примусу передбачає, перш за все, з'ясування поняття та ознак цього явища.

Серед видів державно-правового примусу адміністративний завжди відрізнявся питомою вагою, високою мобільністю й здатністю адаптуватися до конкретних умов і потреб держави та права, що й обумовлює підвищену зацікавленість щодо дослідження його потенціалу вченими-адміністративістами.

Необхідність існування адміністративного примусу є беззаперечною. Але при цьому слід зазначити, що в чинному законодавстві України відсутнє не те що визначення цього поняття, але взагалі не зустрічається в нормативних актах термін «адміністративний примус», мов би він як правове явище і не існує. Лише інколи вживається термін «адміністративний вплив», який, скоріш за все, не можна цілком ототожнювати з примусом, адже про адміністративний вплив можна говорити також у випадках застосування ряду заходів переконання [1, с.21]. Іншими словами термін «адміністративний примус» не має, так би мовити, «офіційного статусу», його сформульовано лише на доктринальному рівні [2, с.46].

Звернемо увагу на проблему законодавчого регулювання адміністративного примусу. Так, наприклад, неналежне законодавче закріплення гарантій прав людини під час застосування заходів адміністративного примусу (наприклад перевірка документів працівниками транспортної міліції) призводить до того, що в підзаконних нормативно-правових актах такі гарантії просто ігноруються. Так, у відомчих актах МВС України (наприклад, в Інструкції з організації роботи чергової частини, Статуті патрульно-постової служби міліції) не робиться розмежування щодо затримання і доставлення осіб за вчинення злочину і осіб, які вчинили адміністративні проступки. Тому на практиці досить часто на підставі норм адміністративного законодавства здійснюється затримання осіб працівниками транспортної міліції, які підозрюються у вчиненні правопорушення, тобто використовується «завуальований» варіант взяття під варту, при цьому у громадянина практично відсутні можливості для захисту своїх прав. Тим самим «ігноруються» механізми захисту прав затриманого. При цьому необхідно відзначити, що у п. 22 ч. 1 ст.92 Конституції України закріплено необхідність визначення діяння, які є адміністративними правопорушеннями та відповідальність за них виключно законами України. Тобто в цій нормі Конституції закріплено правило про виключно законодавче регулювання адміністративної відповідальності. Що ж до інших видів адміністративного примусу, то Конституція такого обмеження не передбачає. У такому стані речей криється ставлення до адміністративного примусу як до чогось другорядного, неважливого. Адже регулювання інших видів правового примусу, які тотожні відповідним видам юриди-

чної відповідальності, тією ж нормою Конституції також обмежено законом. Наведений приклад є лише одним проявом необхідності законодавчого закріплення адміністративного примусу.

Взагалі необхідність закріплення поняття адміністративного примусу, його ознак, системи заходів адміністративного примусу, засади їх застосування в єдиному нормативно-правовому акті обумовлюється такими факторами, як:

- спрощення процедури ознайомлення з відповідним законодавством будь-яких осіб;

- усунення прогалин та неузгоджень між численними нормативно-правовими актами, які визначають засади застосування адміністративного примусу. Це допоможе підвищенню ефективності використання ресурсу адміністративного примусу працівниками транспортної міліції;

- покращення інформованості суб'єктів правовідносин про засади застосування адміністративного примусу, що дозволить їм узгоджувати свою поведінку з вимогами правових приписів;

- необхідності усунення термінологічної плутанини при визначенні адміністративного примусу, неузгодженості щодо його ознак, заходів, що є адміністративно-примусовими, їх сутності, мети, правового потенціалу, співвідношення і взаємодії. Це зумовлюється наявністю великої кількості різних наукових точок зору, щодо визначення цих питань.

Так, Т. Коломоець пропонує визначити поняття, ознаки, підстави застосування адміністративного примусу у єдиному нормативному акті «Про адміністративний примус у діяльності державних органів» або «Про заходи адміністративно-правового примусу, який застосовується для забезпечення громадського порядку», а пізніше у вигляді складової частини кодифікованого акту – Адміністративно-процедурного кодексу [3, с.112, с.134–135]. Хоча, якщо говорити про назву другого нормативного акта, то не зрозуміло, чому автор звужує закріплення заходів адміністративного примусу лише до тих, що застосовуються для забезпечення громадського порядку.

Як зазначалося вище, вченими-адміністративістами були сформульовані різні визначення поняття адміністративного примусу. При цьому вони спочатку формулюють визначення адміністративного примусу, а потім характеризують найважливіші, на їх погляд, його ознаки. Вибір ознак цілком залежить від авторського підходу до висвітлення цього питання і, як наслідок, деякі ознаки адміністративного примусу взагалі залишаються поза увагою й загальне уявлення характеризується усіченим характером чи, навпаки, характеризуються ознаки, що не мають відношення до адміністративного примусу або вже не відповідають його харак-

теристиці. Тому необхідно виділити і проаналізувати ті ознаки адміністративного примусу, що відповідають сучасному уявленню про це правове явище, та сформулювати визначення цього поняття, яке буде відповідати потребам сьогодення, і яке доцільно закріпити у законодавчому акті.

По-перше, необхідно з'ясувати, який саме термін є найбільш правильним для відображення всіх особливостей адміністративного примусу і який можна закріпити у нормативному акті. До недавнього часу в адміністративно-правовій науці практично не було розбіжностей у використанні терміна «адміністративний примус». Проте зустрічається використання терміна «акти санкціонованого втручання», хоча автори самі підкреслюють, що ці акти є актами адміністративного примусу [4, с.89], тобто ніякий новий зміст у зазначений термін не вкладається. Інколи, бажаючи підкреслити правову природу адміністративного примусу, деякі автори відображають це і в терміні, називаючи примус адміністративно-правовим [5, 6]. Безумовно, адміністративний примус, оскільки він регулюється нормами права, не може бути нічим іншим, як правовим примусом, проте підкреслювати це в терміні, тим самим ускладнюючи його, вважається недоцільним. Т.Коломоець наполягає на існуванні особливого комплексного різновиду державно-правового примусу, який виник на базі раніше існуючого адміністративного примусу – адміністративного примусу у публічному праві України, – і тим самим уже у назві робить акцент на сферу, порядок, матеріальну та процесуально-правову базу його застосування. Висунення такого терміна автор аргументує тим, що правова база адміністративного примусу сьогодні в Україні є нормами публічного права [3, с.117–118]. Так, це є дуже важливим для глибшого дослідження адміністративного примусу на науковому рівні, але закріплення такого терміна у нормативному акті є недоцільним.

Таким чином, найбільш доцільним, на думку авторів, буде нормативно закріпити безпосередньо термін «адміністративний примус», у визначенні поняття якого можна буде вказати на вищезазначені особливості. Зупинимось детальніше на аналізі юридичних ознак адміністративного примусу.

1. Одна із найважливіших рис адміністративного примусу полягає в тому, що його заходи застосовуються, як правило, органами виконавчої влади та їх посадовими особами. Лише в окремих випадках, як виняток, їх застосування покладається на суди (суддів) і представників окремих об'єднань громадян, наділених деякими адміністративно-владними повноваженнями (дружинників, громадських інспекторів тощо). Варто зауважити, що окремі автори заперечують можливість застосування заходів адміністра-

тивного примусу в судовому порядку, стверджуючи, що під час застосування адміністративних стягнень, передбачених КпАП України, суди використовують судовий примус і реалізують у такій формі певну частку судової влади [6, с.196]. Щодо реалізації судової влади не може бути ніяких заперечень, проте це не означає, що суб'єкти судової влади не можуть застосовувати заходи адміністративного примусу.

2. Заходи адміністративного примусу застосовуються як до фізичних, так і до юридичних осіб. До останніх можуть застосовуватися, наприклад, такі заходи, як обмеження або заборона проведення певних робіт, зупинення діяльності різних об'єктів тощо.

3. Адміністративний примус застосовується щодо організацій, посадових осіб і громадян, які безпосередньо не підпорядковані органам і посадовим особам, що застосовують вплив; іншими словами адміністративний примус не пов'язаний із службовою підпорядкованістю, не може здійснюватися у середині тієї або іншої системи управління, а завжди має зовнішнє спрямування.

4. Однією з визначальних ознак адміністративного примусу є те, що заходи впливу застосовуються саме у примусовому порядку, тобто незалежно від волі і бажання суб'єкта, до якого це застосовується, часто з можливістю використання для його реалізації інших примусових заходів.

5. Застосування адміністративно-примусових заходів здійснюється на основі норм права. Раніше вчені одностайно наголошували на тому, що адміністративний примус регулюється нормами адміністративного права [7, с.214; 8, с.116; 1, с.33]. Але з появою фінансового, митного, податкового, земельного, екологічного права та інших слід також визнати існування нових різновидів державно-правового примусу, при цьому варто акцентувати увагу на тому, що всі інші ознаки, крім матеріально-технічної бази, запозичуються з адміністративного примусу, що ставить під сумнів доцільність їх відокремлення як самостійних. Слід дещо уточнити саме визначення адміністративного примусу, оскільки в Україні відсутні соціальні, а як наслідок, і правові передумови для збільшення різноманітних примусових заходів [10, с.190]. Тому можна стверджувати, що правова база відповідного різновиду примусу значно розширилась. При її аналізі можна з'ясувати, що це публічне право. Але, як уявляється, при нормативному закріпленні поняття адміністративного примусу у його визначенні є недоцільним вказувати, що застосування його заходів регулюється нормами публічного права. Можна зазначити, що примусові заходи передбачені самим нормативно-правовим актом, який і має визначати систему цих заходів.

6. Заходи адміністративного примусу дуже різноманітні, особливо це стосується заходів, які застосовуються міліцією, вони можуть мати характер морального, організаційно-правового, майнового, особистісного чи іншого впливу, допускається застосування фізичної сили і вогнепальної зброї. Не можна погодитись з обмеженням цього примусу тільки засобами психічного чи фізичного впливу [9, с.152], оскільки, наприклад, у такому заході, як огляд речей, подібний вплив взагалі відсутній.

7. Для всіх видів державно-примусової діяльності єдиною фактичною підставою застосування примусу є протиправне діяння і при його відсутності немає взагалі легальної бази для застосування державного примусу. Специфіка підстав застосування адміністративного примусу полягає в тому, що його заходи можуть застосовуватися як при вчиненні протиправних діянь, так і при настанні надзвичайних ситуацій (В.Колпаков називає їх екстремальними [10, с.191]). До них можна віднести епідемії, епізоотії, стихійні лиха, катастрофи техногенного характеру та ін. Також, необхідно відзначити, що адміністративний примус може застосовуватися у разі виникнення загрози вчинення правопорушення. У цьому випадку державні органи змушені до застосування примусових заходів, коли правопорушення не має, але в результаті застосування примусового заходу воно може бути виявлено. Наприклад, органами МНС здійснюється нагляд за протипожежним станом на підприємствах для виявлення правопорушень, що має на меті запобігання пожежам; органами внутрішніх справ – при огляді речей чи перевірці документів для виявлення правопорушень і запобігання їх наслідкам. Отже, наявність правопорушення не є суворо обов'язковою підставою застосування адміністративного примусу, саме тому його не можна ототожнювати з адміністративною відповідальністю. Хоча такі спроби ще й досі зустрічаються. Так, Д.Бахрах відзначає, що адміністративний примус застосовується лише при адміністративному правопорушенні й тим самим майже ототожнюється з адміністративною відповідальністю як реакція держави на відповідну поведінку [11, с.445]. З цим не можна погодитись, адже у вищевказаних випадках воля дій осіб обмежується, заходи адміністративного впливу застосовуються незалежно від їх згоди чи бажання, тобто мають примусовий характер.

8. Адміністративний примус використовується в державному управлінні для охорони суспільних відносин, що виникають у цій сфері державної діяльності.

9. Застосовується адміністративний примус з метою спонукання громадян або посадових осіб до виконання приписів загальнообов'язкових правил, попередження чи припинення проти-

правних дій, надзвичайних ситуацій (стихійні лиха, загроза поширення інфекційних хвороб та ін.), забезпечення громадської безпеки у разі їх виникнення та локалізації їх наслідків, притягнення правопорушників до відповідальності, забезпечення виховання шанобливого ставлення до вимог правил співжиття. Ця властивість характеризує правоохоронне призначення адміністративного примусу.

10. Процедура застосування адміністративного примусу відрізняється оперативністю, адже для попередження, припинення протиправних діянь, надзвичайних ситуацій, локалізації їх наслідків реакція відповідних органів має бути негайною. При цьому застосування примусу не супроводжується ускладненими процесуальними діями, надмірним паперовим оформленням [3, с.112–113].

Спираючись на вище перераховане, можна зробити висновок, що адміністративний примус в діяльності транспортної міліції – це застосування уповноваженими працівниками транспортної міліції до фізичних та юридичних осіб, які не перебувають в їх підпорядкуванні, незалежно від волі і бажання останніх, передбачених цим законом заходів впливу морального, майнового, організаційного та особистісного характеру у випадках вчинення або загрози вчинення особами правопорушення, або в умовах надзвичайних обставин з метою охорони суспільних відносин, що виникають у сфері державного управління, шляхом попередження і припинення правопорушень, покарання за їх вчинення, а також попередження та ліквідації наслідків надзвичайних обставин та підтримання громадського порядку у разі їх виникнення за допомогою спрощеного, оперативного адміністративного впровадження.

Ураховуючи вище наведене, слід зазначити, що визначення поняття адміністративного примусу відповідає сучасному уявленню про це правове явище та потребам сьогодення, тому його можна закріпити у єдиному законодавчому акті «Про адміністративний примус» або «Про адміністративний примус у діяльності державних органів». Використання ж вищенаведених ознак адміністративного примусу сприятиме процесу виділення та утворення системи тих заходів, які є адміністративно-примусовими, що у свою чергу повинно позитивно вплинути на діяльність держави щодо забезпечення гарантій законності дотримання прав та свобод громадян та юридичних осіб.

Список літератури: 1. Комзюк А.Т. Заходи адміністративного примусу в правоохоронній діяльності міліції: поняття, види та організаційно-правові питання реалізації: Монографія. Х., 2002 2. Комзюк А.Т. Адміністративний примус: деякі загальні проблеми дослідження та правового регулювання в контексті забезпечення прав людини // Право України № 4. 3. Коломоєць Т.О. Адміністративний примус у

публічному праві України: теорія, досвід та практика реалізації: Монографія (За заг. Ред. В.К. Шкарупи). Запоріжжя, 2004. 4. Додин Е.В., Серафимов В.В. Акты санкционированного вмешательства в сфере торгового мореплавания: Учеб. пособие. Одесса, 2001. 5. Миколенко А.И. Административный процесс и административная ответственность в Украине: Учебное пособие. Х., 2004. 6. Колпаков В.К. Административное право Украины: Підручник. К., 1999. 7. Административное право. Учебник под общ. ред. С.В. Кивалова. Х., 2004. 8. Коваль Л.В. Административное право: Курс лекцій. Для студентов юрид. вузов та факультетів К., 1996. 9. Административное право Украины: підручник для юридичних вузів і ф-тів / за ред. Ю.П. Битяка, Х., 2000. 10. Колпаков В.К., Кузьменко О.В. Административное право Украины: Підручник К., 2003. 11. Бахрах Д.Н. Административное право России. М., 2000.

Надійшла до редколегії 07.12.05

Н.В. Чухранова

СВІТОВИЙ ДОСВІД ОРГАНІЗАЦІЇ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ВЛАДИ ЯК ПРОЦЕС ІІ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

У розбудові демократичних засад державного управління в Україні найбільш складними є питання організації територіальної влади. «Складність проблеми ефективної територіальної організації державної влади зумовлюється передусім такими об'єктивними факторами, як відсутність традицій її практичної реалізації» [1, с.1].

Питаннями організації конституційно-правового аспекту організації територіальної влади, її децентралізації та питаннями територіального управління займалося багато вітчизняних вчених, зокрема В.Борденюк, В.Кампо, В.Корженко, Н.Нижник, О.Оболєнський, Г.Одинцова, М.Орзіх, М.Пухтинський, С.Сахненко, В.Шаповал. Однак в реальній реалізації влади не завжди знайшли своє місце напрацювання вчених. Законодавчо закріплена система влади має свої особливості, а значить виникає необхідність у поглибленому вивченні форм і методів її реалізації, у запозиченні і адаптації світового досвіду з метою забезпечення ефективного управління на різних рівнях.

Завданням даної статті є проведення порівняльного аналізу та використання світового досвіду в питаннях управління територіями в аспекті поєднання процесів централізації і децентралізації влади.

Невирішеність завдань належного розподілу владних повноважень на рівні району і області стримує розвиток територій, залишає органи місцевого самоврядування фактично безправними, породжує конфлікти між гілками та рівнями влади. Міжнародний, зокрема європейський досвід, дає чимало прикладів формування і розвитку відносин між центральними та місцевими органами виконавчої влади, між ними та місцевим самоврядуванням,